

LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO

Carlos J. MOREIRO GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Internacional Público
Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE
(Universidad Carlos III de Madrid)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. BASES JURÍDICAS PARA LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES POR LA UNIÓN EUROPEA.—3. PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN.—4. INTEGRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado Constitucional Europeo contiene numerosas disposiciones que constatan su “apertura” al sistema jurídico-internacional ¹ y confirman la orientación monista del ordenamiento de la Unión ².

¹ J. ROLDÁN BARBERO, «El Derecho Internacional y el Tratado Constitucional Europeo», *Rev. Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, 2004, p. 4.

² He reseñado esta cuestión en C. J. MOREIRO GONZÁLEZ, «The International Element within the European Constitutional Treaty», en Chr. KADDOUS (dir.), *The Fundamental Principles of the European Constitution*, Bruylant-Helbing-LGDJ, en prensa.

Es conocido en este sentido el acervo jurisprudencial del Tribunal de Justicia que posiciona sobre las relaciones del ordenamiento comunitario con el Derecho Internacional (v. gr., sentencia de 16 de junio de 1998, as. C-162/96, Racke, Rec., I-3688), y con los celebrados por la Comunidad con terceros Estados y Organizaciones Internacionales (sentencia de 30 de abril de 1974, as. 181/73, Haegeman, Rec., p. 449). Igualmente

Esta contribución analiza el nuevo régimen jurídico de celebración y recepción de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea tal y como se estipula en el Tratado Constitucional.

2. BASES JURÍDICAS PARA LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES POR LA UNIÓN EUROPEA

Debe reseñarse como consideración preliminar que, tanto la atribución de personalidad jurídica a la Unión (art. I-7) ³, que asume competencias actuales de la CE y de los pilares intergubernamentales, como el reconocimiento del principio del paralelismo de competencias internas y externas ⁴ galvanizarán su actuación convencional. En este sentido apuntan los términos del art. III-323.1 que reconoce *ex novo* a la Unión la capacidad de «celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales cuando la constitución así lo prevea o cuando la celebración de un acuerdo, bien sea necesaria para alcanzar, en el contexto de las políticas de la Unión, alguno de los objetivos establecidos en la Constitución, bien esté prevista en un acto jurídicamente

Comunidad no es parte ni en la CV de 23 de mayo de 1969, ni en la CV de 21 de marzo de 1986, está sujeta por el Derecho de los Tratados. En este sentido, el Tribunal de Justicia aplica disposiciones del CV de 1969 (v. gr., sentencia de 9 de agosto de 1994, as. C-327/91, Francia c. Comisión Rec., p. I-3641, p. 25), o se refiere a sus disposiciones de forma expresa (v. gr., sentencia de 2 de marzo de 1999, as. C-416/96, El Yassani, Rec. p. I-1209, p. 47). En general, sobre esta cuestión vid. P. PESCATORE, «Monisme, dualisme et «effet utile» dans la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté européenne», en *Une communauté de droit. Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, Berlin, 2003, p. 329. No obstante, en lo concerniente a la posibilidad de invocación por los particulares de los acuerdos celebrados por la Comunidad en la égira del GATT-OMC, puede afirmarse la existencia de un dualismo moderado; vid. J. BOURGEOIS, «The European Court of Justice and the WTO: Problems and Challenges», en J. H. H. WEILER (ed.), *The EU, the WTO and the NAFTA. Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford, 2001, en p. 107; J. C. ECKHOUT, «The domestic legal status of the WTO Agreement: interconnecting legal systems», *CML Rev.*, 1997, p. 11, etc.

³ El reconocimiento de la personalidad jurídica de la UE obtuvo un amplio consenso en la Convención (vid. *Informe final del Grupo de Trabajo III*, CONV 305/02, de 1 de octubre de 2002). No obstante, en lo concerniente a la subjetividad internacional de la UE se mantienen vigentes los términos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la competencia exterior de la CE (v. gr., Dictamen 2/91, de 19 de marzo de 1993, Rec., p. I-1061; sentencia de 14 de diciembre de 2000, as. C-300/98 y C-392/98, Rec., p. I-11307; Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, Rec., p. I-9713, etc.). Sobre esta cuestión, vid. M. CREMONA, «The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action», *CML Rev.*, núm. 6, 2003, p. 1351.

⁴ Aunque sin alcanzar el grado con el que se consagra en el art. 101 EA, puesto que la proyección exterior de las competencias implícitas de la UE no podrá ejercerse por esta a título exclusivo en la medida que no existan normas comunes a nivel interno; vid. sentencia del Tribunal de Justicia, de 5 de noviembre de 2002, as. ac. C-466-469/98, C-471-472/98 y C-475-476/98, Rec., p. I-9519, 9575, 9627, 9681, 9741, 9797 y 9855. Así como el análisis de F. DEHOUSSE y C. MACZKOVICS, «Les arrêts open skies de la Cour de justice: l'abandon de la compétence externe implicite de la Communauté?», *JTDE*, 2003, p. 225.

vinculante de la Unión, o bien pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance las mismas»⁵.

El Tratado Constitucional establece expresamente la celebración de acuerdos internacionales con los países vecinos de la Unión (art. I-57.2); para fijar la forma de la retirada y el marco de las relaciones futuras con un Estado miembro que decide retirarse voluntariamente de la Unión (art. I-60.2); para establecer las modalidades de cooperación internacional en materia de medio ambiente (art. III-233.4); para la readmisión de nacionales de terceros países en sus Estados de origen o procedencia (art. III-267.3); en el marco de la cooperación al desarrollo (art. III-317.2), de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países (art. III-319.3), y de la ayuda humanitaria (art. III-321.4); y, para establecer una asociación con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales (art. III-324).

Asimismo se prevé la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) (art. I-9.2).

Potencialmente, la Unión también está facultada a celebrar acuerdos internacionales en el marco de las redes transeuropeas (art. III-247.4), de la investigación y desarrollo tecnológico y espacio [art. III-249 (b)], y de la gestión de los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal [art. III-266.2 (g)].

Junto con estas bases expresas, existen disposiciones que habilitan a la Unión de forma implícita o con carácter general para la celebración de acuerdos internacionales. Es el caso de las relativas a las relaciones con determinadas organizaciones internacionales (art. III-327.1), de la cláusula de flexibilidad (art. I-18), del art. I-13.2, y del ya mencionado art. III-323.1.

Finalmente, se infiere la capacidad de celebrar acuerdos internacionales de lo dispuesto en el art. I-12.1 sobre la atribución de competencias exclusivas a la Unión⁶, y, en el art. I-12.2 sobre el ejercicio de las

⁵ Esta disposición reproduce de forma casi textual la propuesta de la Convención, CONV 802/03, de 12 de junio de 2003, p. 133. Sobre el particular, J. DIEZ-HOCHLEITNER, «El sistema competencial de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea», en VVAA, *El Proyecto de Nueva Constitución Europea. Balance de los Trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa*, Valencia, 2004, p. 243.

⁶ Debe reseñarse que, en el caso de la Política Comercial Común [incluida entre los ámbitos de competencia exclusiva, art. I-13.1 (e)], el art. III-315.1 atribuye a la Unión una capacidad contractual más amplia que la que actualmente prevé el art. 133 CE, al incluirse... «la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial (y) las inversiones extranjeras directas»... Sólo el transporte queda excluido de la *vis expansiva* de la Política Comercial Común, mediante la remisión que de forma expresa realiza a un procedimiento específico el art. III-315.5 (*vid.* el doc. GIG50/03, p. 186).

competencias compartidas ⁷. Capacidad que no se le reconoce a la Unión con relación a las acciones de apoyo, coordinación o complemento (art. I-12.5), pero que si es posible en el ámbito de la PESG (art. III-303) ⁸.

3. PROCEDIMIENTO DE CELEBRACIÓN

El Tratado Constitucional establece un procedimiento general de celebración de acuerdos internacionales por la Unión en el art. III-325, y, a su vez, prevé procedimientos específicos en el ámbito de la política comercial común (arts. III-315.3 y III-315.4), en el ámbito de la política monetaria (art. III-326), y en el marco de las relaciones de la Unión con las Organizaciones internacionales (art. III-327).

Aunque todos ellos se inspiran en los vigentes procedimientos de celebración de acuerdos previstos en el TCE, presentan no obstante importantes singularidades con repercusiones en el equilibrio institucional y en la aplicación de las reglas de decisión del Consejo para la conclusión de los acuerdos.

3.1. El Procedimiento General del art. III-325 rige en todos los ámbitos de acción de la Unión que no están sujetos a los procedimientos específicos, incluidos el espacio de libertad, seguridad y justicia ⁹ y determinados acuerdos de la PESG.

El art. III-315.1 simplificará la celebración de acuerdos internacionales, evitando las disputas sobre la pertinencia o no de utilizar conjuntamente otras disposiciones del Tratado cuyo ámbito material incide en el ámbito de dicho artículo; *vid.* las Conclusiones del Abogado General JACOBS en el as. C-347/03 (no publicado aún en la Recop.), presentadas el 9 de diciembre de 2004, espec. Puntos 48-57. Igualmente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2002, en el as. C-13/00, Comisión c. Irlanda, Rec., p. I-2943.

⁷ En algunas disposiciones se reiteran los términos de la habilitación a la Unión mediante cláusulas estándar, *v. gr.*, arts. III-233.4 y III-319.3.

⁸ Como es sabido la UE ha celebrado diversos acuerdos internacionales con base en el art. 24 UE y existe una lista elaborada por la Oficina de Acuerdos de la Secretaría General del Consejo que puede ser consultada en la dirección <http://ue.eu.int/accords>.

⁹ Ciertamente, se trata de acuerdos negociados y concluidos por la UE y no por sus Estados miembros, con base en lo dispuesto en los arts. 24.4 y 38 UE (*v. gr.*, los Acuerdos celebrados con los EEUU en materia de extradición y asistencia judicial, que fueron firmados por el Consejo el 25 de junio de 2003, previa adopción de la decisión de su firma el 6 de junio de 2003, Decisión 2003/516/CE, *DO*, núm. L 181, de 19 de julio de 2003, pp. 25, 27 y 34. No obstante, la mayoría de los Estados miembros de la UE condicionaron la conclusión de ambos acuerdos a su adecuación al ordenamiento constitucional interno; *vid.* doc. JAI 10409/03, de 13 de junio de 2003).

Otro tanto puede afirmarse en relación al Acuerdo UE/Islandia y Noruega, para la aplicación de ciertas disposiciones del Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre los Estados miembros (*DO*, núm. L 26, de 29 de enero de 2004, p. 3); una vez autorizada la firma por el Consejo, se condiciona la celebración ulterior del Acuerdo a que los Estados miembros, de conformidad con el art. 24.5 UE, comuniquen al Consejo, en su caso, que han cumplimentado su propio procedimiento Constitucional (Presidencia del Consejo de la UE, Bruselas, 5 de noviem-

Dicho procedimiento confirma el papel preponderante del Consejo en todas las fases de celebración de los acuerdos a la luz del vigente art. 300 CE ¹⁰, que se refuerza mediante la designación del “negociador” o del «jefe del equipo de negociación de la Unión» una vez adoptada la decisión europea que autorice la apertura de negociaciones (art. III-325.3) ¹¹.

El Parlamento Europeo mantiene sus prerrogativas actuales de dictamen conforme previo a la adopción del acuerdo, que se incrementan con dos nuevos supuestos (la adhesión de la Unión al CEDH, y los acuerdos que incidan en ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo), art. III-325.6 (a) ii, v. Este último supuesto permitirá al Parlamento extender su control más allá de las actuales prerrogativas sobre los acuerdos que impliquen una modificación de un acto aprobado por codecisión (art. 300.3 CE). Sin embargo, el propio art. III-325.6 excluye de cualquier control de la eurocámara la celebración de los

bre de 2003, 14325/03, 14214/03, CATS 63, COPEN 105). Igualmente, doc. del Consejo, de 19 de diciembre de 2003, 16279/03, CATS 79, COPEN 130.

Por otro lado, debe también reseñarse que la UE ha celebrado junto con la CE, el Acuerdo con Suiza relativo a la aplicación del acervo Schengen, *DO*, núm. L 370, de 17 de diciembre de 2004, pp. 78-79, y *DO*, núm. L 368, de 15 de diciembre de 2004, pp. 26-27. Esta fórmula novedosa se justifica por que el objeto de dicho acuerdo incide a la vez en ámbitos del título VI UE y del título IV CE.

Finalmente, deben realizarse algunas precisiones relativas a la celebración de los mencionados acuerdos. Primero, los Estados miembros no pueden adoptar actos sobre el mismo ámbito con posterioridad si menoscaban la consecución del objeto de los acuerdos, lo cual no significa que la UE tenga competencia exclusiva en la materia. Segundo, los acuerdos bilaterales celebrados por los Estados miembros con el tercer Estado ligado a la UE por un acuerdo internacional deben ser conformes a éste. Tercero, los Estados miembros no pueden celebrar con el tercer Estado en cuestión un acuerdo bilateral sobre el mismo ámbito que le liga a la UE. Cuarto, dado que los Estados miembros no son partes contratantes, la aplicación provisional de un acuerdo celebrado por la UE a la que se refiere el párrafo quinto del art. 24 UE, sólo será posible en la medida en que se concluyan, a su vez, acuerdos bilaterales entre el tercer Estado u Organización Internacional, y cada uno de los Estados miembros de la UE.

¹⁰ Los apartados primero y segundo del art. 300 CE reconocen al Consejo la capacidad de decidir, discrecionalmente, si se deben iniciar, a propuesta de la Comisión, las negociaciones para la celebración de un acuerdo, y, los términos de las mismas; y, de concluir las negociaciones mediante directrices dirigidas a la Comisión. En este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de marzo de 2004, as. C-233/02, Rep. Francesa c. Comisión (no publicado aún en la Recop.), estableció el alcance y la diferencia de dichas directrices frente a las que pueda adoptar la propia Comisión en las negociaciones con terceros. Especialmente clarificadoras resultan las Conclusiones del Abogado General ALBER presentadas el 25 de septiembre de 2003 (Puntos 66 y 67). Por otro lado, el Consejo firma y concluye, en su caso, el acuerdo.

¹¹ El Consejo designará al negociador en función del objeto del acuerdo en cuestión, aunque sin menoscabar las funciones colegiales que puedan corresponder a la Comisión fuera del ámbito de la PESG; *vid.* J. V. LOUIS y M. DONY (dir.), *Commentaire Megret. Le Droit de la CE et l'Union Européenne*, 12 (Relations Exterieures), EE-IEE/ULB, Bruselas, 2.^a ed., 2005, p. 111. Igualmente, A. CEBADA ROMERO, «Análisis reciente en la práctica convencional de la UE. Cambios introducidos en el procedimiento convencional por el Tratado Constitucional de la UE», *GJ de la UE y de la Competencia*, núm. 233, 2004, pp. 3-17, en p. 12.

acuerdos «que se refieran exclusivamente a la PESC» ¹², incluida la consulta previa que se mantiene como regla general en los demás casos [art. III-325.6 (b)]. Como corolario crítico debe reseñarse que salvo en el caso de los acuerdos comerciales, no se prevé la información al Parlamento durante las negociaciones del resto de los acuerdos ¹³.

La Comisión, a duras penas mantiene sus actuales prerrogativas ante la irrupción de dos nuevas figuras: el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (MAE) y el negociador o jefe del equipo de negociadores. El Tratado Constitucional reconoce expresamente a la Comisión capacidad para presentar recomendaciones al Consejo para la apertura de negociaciones, salvo que el objeto del acuerdo se refiera exclusiva o principalmente a la PESC (art. III-325.3), y para proponerle la adopción de una decisión europea que suspenda la aplicación de un acuerdo y se establezcan determinadas posiciones jurídicas de la Unión en un organismo creado por un acuerdo (art. IV-325.9). El Ministro de Asuntos Exteriores dispone de las mismas competencias en el ámbito de los acuerdos exclusivos de la PESC.

Buena parte de las competencias que perderá la Comisión en el marco de este procedimiento ¹⁴, las acapara la enigmática figura del negociador o jefe del equipo de negociación que designará el Consejo con la apertura de las negociaciones, «en función de la materia del acuerdo previsto» (art. III-325.3). Dicha figura recibirá las directrices negociadoras del Consejo (art. III-325.4) y propondrá que éste adopte, en su caso, la decisión europea que autorice la firma (o la aplicación provisional) (art. III-325.5), y, la celebración del acuerdo (art. III-325.6). Asimismo, al celebrar el acuerdo, el negociador puede ser autorizado por el Consejo para «aprobar, en nombre de la Unión», las modificaciones del mismo que requieran «un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo» (art. III-325.7).

¹² Según el vigente apartado primero del art. 24 UE, el Consejo celebra acuerdos a propuesta de la Presidencia, sin intervención alguna del Parlamento Europeo; o incluso de los Parlamentos nacionales, a pesar de lo previsto en el apartado quinto del propio art. 24 UE.

¹³ Con la excepción de lo dispuesto en el art. III-325.10 con relación a la adopción de las decisiones europeas que suspendan la aplicación de un acuerdo y establezcan determinadas posiciones jurídicas en nombre de la Unión (art. III-325.9).

No obstante, ningún apartado del art. III-325 reconoce al Parlamento Europeo el derecho a la información en el caso de las decisiones relativas a la aplicación provisional de un acuerdo, que actualmente sí contempla el último párrafo del art. 300.2 CE.

¹⁴ *V. gr.*, el reconocimiento expreso de que la Comisión lleva a cabo las negociaciones de acuerdo con las directrices del Consejo (art. 300.1 CE); la capacidad de proponer a este último la firma y la celebración (conclusión) de los acuerdos internacionales, «sin perjuicio de las competencias» que tenga reconocidas la Comisión en este ámbito (art. 300.2 CE); y, la posibilidad de ser autorizada por el Consejo para que, una vez concluido un acuerdo, apruebe en nombre de la Comunidad (UE si se le hubiera reconocido esta competencia en el TC) «las adaptaciones para cuya adopción dicho acuerdo prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo» (art. 300.4 CE).

3.2. Paradójicamente, el procedimiento de celebración de acuerdos comerciales previsto en el art. III-315.3 mantiene casi intactas las vigentes prerrogativas de la Comisión ¹⁵ (art. 133.3 CE), y refuerza las competencias de decisión y el derecho de información del Parlamento Europeo. En este sentido, el Parlamento codecidirá los actos autónomos legislativos (art. III-315.2), y emitirá el dictamen conforme en la conclusión de los acuerdos [art. III-325.6 (v)]. A su vez, el párrafo tercero del art. III-315.3, le reconoce *ex novo* el derecho a ser informado periódicamente por la Comisión de la marcha de las negociaciones.

3.3. En materia monetaria, el art. III-326 instaura un procedimiento que reproduce casi textualmente lo previsto en los aps. 1-3 del art. 111 CE. Por consiguiente, la Comisión no llevará el peso de la negociación de los acuerdos (aunque seguirá estando plenamente asociada a las mismas, art. III-326.3); y compartirá con el Banco Central Europeo (BCE) la iniciativa para recomendar al Consejo la celebración de acuerdos cambiarios para el euro (art. III-326.1). El Parlamento Europeo retiene su testimonial prerrogativa de consulta en dichos acuerdos, pero permanece apartado de todo protagonismo en la celebración del resto de los acuerdos contemplados en el apartado tercero del art. III-326. El Consejo mantiene todas sus importantes prerrogativas en este ámbito.

3.4. Finalmente, en lo que atañe a la celebración de acuerdos marco de las relaciones de la Unión con las Organizaciones internacionales, el art. III-327 confunde aún más los criterios de habilitación a la Comisión para la celebración de los denominados «acuerdos administrativos de trabajo» ¹⁶, que el vigente Tratado CE deslinda, al menos terminoló-

¹⁵ En este sentido, el art. III-315.3 establece, *inter alia*, que, «la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará a iniciar las negociaciones necesarias» (correspondiendo a ambas instituciones) «velar por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión». Así mismo, la Comisión llevará a cabo las negociaciones siguiendo las directrices que pueda dirigirlle el Consejo.

Sin embargo, dado que ningún apartado del art. III-315 reconoce expresamente a la Comisión la capacidad de proponer al Consejo la firma y la celebración de acuerdos comerciales, ésta debe presumirse si entendemos que corresponde a la Comisión la competencia que los apartados quinto y sexto del art. III-325 reconocen al “negociador” de dichos acuerdos. Esta interpretación parece lógica habida cuenta de que la letra (e) del art. I-13 incluye la Política Comercial Común entre los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, y, por otro lado, del tenor del art. III-315 no puede inferirse competencia paralela concurrente de los Estados miembros, salvo en el caso específico de los transportes.

¹⁶ Ciertamente, con excepción de lo que se refiere a los arts. 302-304 CE, el Tratado CE no reconoce a la Comisión la competencia para celebrar dichos acuerdos. En este sentido, el Tribunal de Justicia condicionó su celebración a que no revistieran un carácter vinculante para la Comunidad ni engendraran obligaciones a su cargo (as. C-327/91, cit. *supra*). Se trata en definitiva de una figura jurídica engendrada por la práctica que no faculta a la Comisión con carácter general para su celebración (Puntos 22 y 25-29 de las Conclusiones del Abogado General TESAURO de 16 de diciembre de 1993 en el as. C-327/91, Rec., p. I-3641). Por consiguiente, “sólo excepcionalmente” puede celebrarse acuerdos (en caso de autorización por el Consejo —art. 300.4

gicamente, al reconocerla expresamente en el art. 302 CE la capacidad para «asegurar el mantenimiento» de las relaciones con los órganos de NU y sus organismos especializados, y, en general, con todas las organizaciones internacionales, a la par que los arts. 303 y 304 CE no menoscaban dicha capacidad, que se presupone implícita, para ejecutar el mandato de que la Comunidad mantenga relaciones preferentes con el Consejo de Europa y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ¹⁷.

Sin embargo, el mencionado art. III-327 se limita a atribuir exclusivamente a la Unión la capacidad de establecer «todo tipo de cooperación adecuada» con estos organismos internacionales. De conformidad con los confusos términos que establece su último párrafo, se reconoce de forma conjunta al Ministro de Asuntos Exteriores y la Comisión la competencia “ejecutiva” para la celebración de los Acuerdos pertinentes ¹⁸.

3.5. En cuanto a las reglas de decisión del Consejo, la mayoría cualificada es el denominador común en el procedimiento del art. III-325, con muy contadas excepciones ¹⁹, según dispone el apartado octavo de dicho artículo.

CE— y los mencionados arts. 302-304 CE), Conclusiones del Abogado General ALBER en el as. C-233/02, cit. *supra*, Puntos 71-72.

¹⁷ También deben diferenciarse de las competencias reconocidas a la Comisión en el art. 300.4 CE. Se trata de la posibilidad de que, una vez concluido un acuerdo, el Consejo la autorice para que «apruebe en nombre de la Comunidad las adaptaciones para cuya adopción dicho acuerdo prevea un procedimiento simplificado o la intervención de un órgano creado por el acuerdo». Competencia que puede estar sujeta, en su caso, al cumplimiento de las “condiciones específicas” que establezca el Consejo y que se refiere exclusivamente a las adaptaciones que exija un acuerdo ya celebrado y no a la celebración de un nuevo acuerdo por la Comisión.

El ejercicio de esta capacidad de naturaleza ejecutiva por la Comisión se asemeja al de las competencias de ejecución de las normas atribuida por el Consejo (arts. 202 y 211 CE), y su ámbito habitual es el de los acuerdos relativos al medio ambiente, la protección de la salud y la pesca.

El art. III-325.7 del TC formula en términos similares esta competencia, *pero atribuye al negociador, y no a la Comisión, la posibilidad de su ejercicio previa autorización del Consejo*. Asimismo, sigue excluyendo al Parlamento Europeo de la capacidad de realizar conjuntamente con el Consejo dicha autorización (Resolución del PE de 13 de diciembre de 1991, *DO*, núm. C 19, de 28 de enero de 1992, p. 273).

¹⁸ *Vid.* el Punto 40 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 2004 en el as. C-233/02, cit.; igualmente el Punto 65 de las Conclusiones del Abogado General ALBER, presentadas el 25 de septiembre de 2003, cit., y los Puntos 22 y 25-29 de las Conclusiones del Abogado General TESAURO, presentadas el 16 de diciembre de 1993, en el asunto C-327/91, Francia c. Comisión, Rec., pp. I-3641-3642.

Debe de subrayarse que, en lo que se refiere a las relaciones previstas en los arts. 302, 303 y 304 CE, ha correspondido íntegramente a la Comisión, hasta la fecha, su desarrollo mediante diversas fórmulas y la celebración de acuerdos no solemnes.

¹⁹ Los supuestos previstos en los arts. I-9.2 (Adhesión de la Unión al CEDH), III-324 (acuerdos de asociación), III-319 (acuerdos con los Estados candidatos a la adhesión), y cuando el acuerdo se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión.

Por otro lado, el art. III-315, también establece como regla general la mayoría cualificada del Consejo (párrafo primero del apartado cuarto), aunque prevé tres supuestos de decisión por unanimidad en las denominadas cláusulas “irlandesa”²⁰ (acuerdos que contengan disposiciones que requieren unanimidad en la adopción de normas internas, acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, y de las inversiones extranjeras directas); “francesa”²¹ (acuerdos en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales que puedan perjudicar la diversidad cultural y lingüística de la Unión); y, “nórdica”²² (acuerdos en el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios que puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos).

En lo concerniente a los acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC, es previsible que se siga la práctica habitual de los celebrados con base en el art. 24 UE en los cuales el Consejo elude el recurso a la votación y utiliza el consenso²³. Finalmente, los supuestos de aplicación provisional (art. III-325.5 TC) y de suspensión de la aplicación de un acuerdo (art. III-325.9 TC), se decidirán por mayoría cualificada del Consejo salvo que se trate de acuerdos cuyo ámbito incida en el Párrafo segundo del art. III-325.8 TC, que requieren unanimidad.

4. LA INTEGRACIÓN DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO DE LA UNIÓN

4.1. El art. III-323.2 del TC, que reitera la fórmula del art. 300.7 CE, dice: «los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros». Ésta es la única disposición del Tratado Constitucional que se refiere a los efectos de los acuerdos internacionales que se integran en el ordenamiento interno. Por consiguiente, se mantiene vigente el régimen jurídico relativo a su publicación y jerarquía, y a la invocación de sus disposiciones por los particulares.

Al igual que el Tratado CE, el Tratado Constitucional no prevé la publicación de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión.

²⁰ Vid. doc. CIG 73/04 PRESID 16, pp. 70-71.

²¹ Vid. doc. CONV 850/03, p. 166.

²² Vid. doc. CIG 81/04 PRESID 23, pp. 47-48. Sobre esta cuestión he realizado alguna observación en C. J. MOREIRO GONZÁLEZ, «Interés nacional y soberanía de los Estados en el Tratado Constitucional Europeo», en VVAA, *Coloquio Ibérico: Constituição Europeia*. Homenaje ao Dr. Lucas PIRES, Coimbra, 2005, pp. 561 ss.

²³ Informe Final del Grupo VII, «Acción Exterior». CONV 459/02, Bruselas, 16 de diciembre de 2002, p. 24. Igualmente, CIG 50/03, 25 de noviembre de 2003, p. 180.

Tampoco el art. I-33 TC les incluye entre los actos jurídicos de la Unión, por lo que no pueden participar del régimen de publicidad previsto en el art. I-39 TC. En este sentido, y mientras no medie en el futuro otro instrumento normativo, la publicación tendrá lugar de conformidad con los términos establecidos en las letras g) y h) del art. 17.1 del Reglamento Interno del Consejo adoptado mediante decisión de 22 de julio de 2002 ²⁴.

En cuanto a la jerarquía normativa, los acuerdos habrán de ser compatibles con el Tratado Constitucional (art. III-325.11), pero, primarán sobre el resto de los actos normativos de la Unión ²⁵, y gozarán de plena aplicación en el ordenamiento jurídico interno de sus Estados miembros ²⁶ (art. I-6 del TC).

En cuanto a la eficacia directa de sus disposiciones, se mantiene el acervo jurisprudencial del Tribunal de Justicia que, con la excepción de los acuerdos OMC ²⁷, reconoce la misma a condición de que se cumplan determinados requisitos acuñados en una célebre fórmula que es utilizada reiteradamente; a saber, que a la luz de sus términos, del objeto y de la naturaleza del acuerdo, la disposición en cuestión establezca una obligación clara y precisa, y que no esté condicionada, en su ejecución o en sus efectos, a la adopción de un acto posteriormente ²⁸.

Con relación a los acuerdos GATT/OMC, es jurisprudencia también reiterada que, dada su naturaleza y espíritu, no es posible invocar sus

²⁴ DO, núm. L 230, de 28 de agosto de 2002, p. 14. Estas disposiciones prevén, respectivamente, la publicación en el *Diario Oficial* de los acuerdos celebrados por la Comunidad; y, de los acuerdos celebrados con base en el art. 24 UE, salvo decisión contraria del Consejo conforme al Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del PE y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 (DO, núm. L 145, de 31 de mayo de 2001, p. 43). De esta manera gozarán de publicidad las decisiones europeas adoptadas por el Consejo para la celebración de los acuerdos (art. III-325.6 TC), sin que ello presuponga transformación alguna de la naturaleza jurídica del acuerdo.

²⁵ Y ello a pesar de la aparente contradicción del párrafo segundo del art. III-315.3 TC, que establece, en el ámbito de la política comercial común, que el Consejo y la Comisión velen «por que los acuerdos negociados sean compatibles con las políticas y normas internas de la Unión». Esta disposición reproduce textualmente el vigente art. 133.3 CE.

²⁶ Ello incluye igualmente a los acuerdos que se refieran exclusivamente a la PESC. Como es sabido, los acuerdos celebrados con base en el art. 24 UE y que son publicados en el DO de la UE gozan de primacía con relación al Derecho Institucional (art. 24.6 UE), y al derecho interno de los Estados miembros. Si bien, este último extremo no goza de un mecanismo de control jurisdiccional de naturaleza supranacional que obligue a los Estados miembros a cumplir con las obligaciones derivadas de la celebración de dichos acuerdos por la UE.

Debe reseñarse también que el Tratado Constitucional no contempla una disposición similar al párrafo quinto del art. 24 UE, lo cual confirma el carácter automático de la recepción de los acuerdos celebrados por la UE en el ordenamiento interno de sus Estados miembros.

²⁷ Vid. Ph. MANIN, «A propos de l'accord instituant l'OMC et de l'accord sur les marchés publics: la question de l'invocabilité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne», *RTDE*, 1997, p. 401, en p. 417.

²⁸ V. gr., sentencia de 29 de enero de 2002, as. C-162/00, Beata Pokrzeptowicz Meyer, Rec., p. I-1049, FJ 17, sentencia de 8 de mayo de 2003, as. C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam, Rec., p. I-4301, FJ 53, etc.

disposiciones ²⁹. No obstante, en determinadas circunstancias son capaces de engendrar efectos relevantes en el marco de sus relaciones con el ordenamiento de la Unión, y con los ordenamientos de los Estados miembros, tales como la interpretación conforme de sus disposiciones ³⁰, la interposición de un recurso por incumplimiento contra los Estados que no hayan respetado las obligaciones que se derivan de dichos acuerdos y que han sido ejecutadas por la Comunidad ³¹, y, muy excepcionalmente, el control de la legalidad de un acto comunitario en relación con dichas disposiciones ³².

4.2. Al hilo de estas últimas observaciones se suscita también la cuestión de la competencia del Tribunal de justicia para controlar los acuerdos celebrados por la UE.

Ya se ha reseñado anteriormente la previsión del art. III-325.11 TC sobre la posibilidad de solicitar al Tribunal de Justicia un dictamen sobre la compatibilidad con el Tratado Constitucional de cualquier acuerdo previsto. Esta disposición tendrá un alcance algo más preciso que el vigente art. 300.6 CE, aunque resultan evidentes las concomitancias existentes entre las mismas ³³.

²⁹ *V. gr.*, sentencia de 9 de enero de 2003, as. C-76/00 P, Petrotub, Rec., p. I-79, FJ 53; sentencia de 30 de septiembre de 2003, as. C-93/02 P, Biret, Rec., p. I-10497, FJ 52, etc.

³⁰ Sentencia de 16 de junio de 1998, as. C-53/96, Hermés, Rec., p. I-3647, FFJJ 28-32; sentencia de 14 de septiembre de 2000, as. C-300/98, y C-3921/98, Dior, Rec., p. I-11307; sentencia de 13 de septiembre de 2001, as. C-98/99, Schieving, Rec., p. I-5851; sentencia de 16 de noviembre de 2004, as. C-245/02, Anheuser (no publicado aún en la Recop.), etc.

³¹ Sentencia de 10 de septiembre de 1996, as. C-61/94, Comisión c. Alemania, Rec., p. I-3989.

³² En el supuesto de que la Comunidad tenga el propósito de cumplir una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando un acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas de los Acuerdos OMC. Sentencia de 23 de noviembre de 1999, as. C-149/96., Portugal c. Consejo, Rec., p. I-8395, FJ 47; sentencia de 30 de septiembre de 2003, Biret, cit. *supra*; etc.

Con relación a la posibilidad de imponer a los órganos jurisdiccionales la obligación de abstenerse de aplicar las normas internas incompatibles con los Acuerdos OMC, vid. la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 2005, as. C-377/02. Van Parys, FJ 48. Igualmente las Conclusiones del Abogado General TIZZIANO, presentadas el 18 de noviembre de 2004, en el mencionado asunto C-377/02, Puntos 96-107; y las Conclusiones del Abogado General GEELHOED, presentadas el 17 de marzo de 2005 en el as. C-244/03, Rep. Francesa c. PE y Consejo, Punto 118.

³³ Así, por ejemplo, el objeto es prevenir las complicaciones derivadas a nivel comunitario e internacional, de una decisión judicial que declarara incompatible con el Derecho comunitario un acuerdo celebrado por la Comunidad (*v. gr.*, Dictamen 2/00, de 6 de diciembre de 2001, Rec., p. I-9713; Dictamen 1/00, de 18 de abril de 2002, Rec., p. I-3493, etc.).

La legitimación activa es de los Estados miembros, el PE, el Consejo y la Comisión. (No prosperó durante los trabajos de la Convención la iniciativa de reconocer la legitimación al Banco Central Europeo, *vid.* doc. CONV 685/03, de 23 de abril de 2003, p. 68 y doc. CONV 727/03 ANEXO IV, de 27 de mayo de 2003, p. 55. En este sentido, podía habersele reconocido la legitimación activa restringida en el ámbito de los acuerdos celebrados con base en el art. III-326 TC).

Por lo demás, y a falta de una previsión expresa en el Tratado Constitucional, la solicitud del dictamen es facultativa ("podrán solicitar"); habrá de realizarse antes de la celebración del acuerdo en cuestión (Dictamen 3/94, de 13 de diciembre de 1995, Rec., p. I-4597, FJ 13); y,

En todo caso pueden reseñarse dos novedades al respecto. De un lado, y en lo relativo a los efectos derivados de un dictamen negativo del Tribunal de Justicia, el art. III-325.11 TC prevé la opción de modificar el acuerdo en cuestión para posibilitar su entrada en vigor ³⁴.

Por otro lado, el ámbito del control jurisdiccional se amplía al incluirse el régimen de celebración de los acuerdos de la PESC en el procedimiento del art. III-325 TC, incluidos los acuerdos que se refieren exclusivamente a la PESC ³⁵. A mayor abundamiento, el art. III-308 TC habilita implícitamente al Tribunal de Justicia para realizar el control previo de constitucionalidad, evitando, en su caso, que un acuerdo PESC altere el equilibrio procedimental e institucional establecido en el Tratado Constitucional ³⁶.

Por último, el Tribunal de Justicia podrá realizar igualmente el control *a posteriori* de los acuerdos celebrados por la Unión, mediante diversos expedientes previstos en el Tratado Constitucional; ya sea con base en el mencionado art. III-308 TC, en el art. III-365 TC (control de legalidad), en el art. III-369 (cuestión prejudicial de validez o de interpretación), y III-431 (responsabilidad excontractual) ³⁷.

podrá realizarse, una vez determinado el objeto del acuerdo, y, antes incluso del inicio de las negociaciones (Dictamen 2/97, de 28 de marzo de 1996, Rec., p. I-1763, FFJJ 7 y 12).

³⁴ Concretamente establece, «... el acuerdo previsto no podrá entrar en vigor, salvo en caso de modificación de éste o de revisión de la Constitución» (por cualquiera de los tres procedimientos establecidos en los arts. IV-443 a IV-445 del TC). Mientras que el vigente art. 300.6 CE sólo permite la entrada en vigor si previamente se cumplen las condiciones de revisión de los Tratados previstas en el art. 48 UE (que se refiere exclusivamente al procedimiento ordinario).

³⁵ El art. 300.6 CE permite controlar la celebración de acuerdos en todos los ámbitos de competencia de la UE excepto la PESC. Empero, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 14 de enero de 1997 (as. C-127/95, Centro-Com, Rec., p. I-81, FFJJ 27-30), afirmó su competencia para controlar los actos del Consejo con base en el art. 24 UE que pudieran alterar el equilibrio competencial establecido en los Tratados. Posteriormente, ratificó su postura en la sentencia de 12 de mayo de 1998 (as. C-170/96, Comisión c. Consejo, Rec., p. I-02763, FJ 16).

³⁶ Vid. Informe complementario sobre la cuestión del control judicial de la PESC, CONV 689/1/03 REV1 CERCLE I, Bruselas, 16 de abril de 2003. Igualmente, los documentos CIG 50/03, cit. *supra*, p. 182, y, CIG 73/04, cit. *supra*, p. 126.

³⁷ Es presumible que la futura actuación jurisprudencial amplíe incluso la generosa interpretación actualmente vigente sobre la utilización de las vías contenciosas para contestar la validez, o reclamar determinados efectos derivados de la entrada en vigor de los acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad. En este sentido, no se trataría solamente de ratificar la línea que reclama en diversos asuntos el ejercicio de su competencia para controlar la legalidad del acto de celebración del acuerdo (v. gr., sentencia de 7 de marzo de 1996, as. C-360/93, Parlamento c. Consejo, Rec., p. I-1145; sentencia de 16 de junio de 1998, as. C-162/96, Racke, cit., FFJJ 171-179).

Recientemente, el TPI se ha pronunciado en el marco de un recurso por responsabilidad extracontractual en el que se alegaban entre otros motivos, la vulneración de los principios de DI de Buena Fe y Pacta Sunt Servanda, sentencia de 3 de febrero de 2005, as. T19/01, Chiquita c. Comisión, FFJJ 233-252.

En general, sobre estas cuestiones vid. F. CASTILLO DE LA TORRE, *El control de los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea*, Madrid, 2001; J. Díez-Hochtleitner, *La posición del Derecho internacional en el ordenamiento comunitario*, Madrid, 1998, espec. pp. 114-130; V. Kro-

4.3. La atribución a la Unión de personalidad jurídica (art. I-7 TC) confiere la capacidad para asumir la responsabilidad internacional, si bien, como ya se apuntó anteriormente, el Tratado Constitucional sólo se refiere expresamente a los efectos de los acuerdos celebrados por la UE en el art. III-323.2 ³⁸. Empero el Tratado Constitucional permitirá que concurren la Unión y los Estados miembros en la celebración de acuerdos internacionales que no sean competencia exclusiva de la UE, por lo que pervivirá la técnica procedimental de los acuerdos mixtos cuyos efectos han sido calibrados de forma exhaustiva por el Tribunal de Justicia ³⁹. En este sentido, la clasificación de las competencias establecida por el título III de la parte I del Tratado Constitucional clarifica la determinación del sujeto activo o pasivo de la responsabilidad internacional ⁴⁰.

NENBERGER (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, La Haya, 2001; E. LERAY y A. POTTEAU, «Réflexions sur la cohérence du système de contrôle de la légalité des accords internationaux conclus par la Communauté européenne», *RTDE*, 1998, p. 535; C. J. MOREIRO GONZÁLEZ, «El control de los Acuerdos internacionales celebrados por la CE a la luz de las sentencias del Tribunal de Justicia, PE c Consejo de 7 de marzo de 1996, y, Hoesch y RFA c Bergrohr, de 19 de octubre de 1989», en F. MARINO MENÉNDEZ (dir.), *Acción exterior de la UE y Comunidad Internacional*, Madrid, 1998, pp. 317-352; J. ROLDÁN BARBERO, «La interacción entre las normas internas e internacionales en el acervo comunitario», *RDCE*, 13, 2002, p. 684; etc.

³⁸ Como es sabido, el Tribunal de Justicia estableció, también de forma explícita, en la sentencia de 26 de octubre de 1982 (as. 104/81, *Kupferberg*, Rec., p. 3641), que «los acuerdos celebrados por la Comunidad vinculan a sus instituciones y a los Estados miembros» (FJ 12).

En relación al alcance de dicha disposición, y, más concretamente, de las consecuencias para los Estados miembros frente a terceros Estados, el Tribunal de Justicia exige que aquéllos, que no son parte contratante de los acuerdos celebrados los respeten, y colaboren directamente en su buena ejecución (sentencia de 26 de octubre de 1982, FJ 11). Pero, ello no supone para los Estados miembros una quiebra del principio de la relatividad de los efectos de los Tratados que limita a las partes contratantes la responsabilidad internacional por su inexecución. Se trata exclusivamente de una obligación *ad intra*, ya que, en caso de inexecución, solo puede exigirse la responsabilidad de la Comunidad en el ámbito internacional (sentencia de 4 de agosto de 1994, as. C-327/91, cit. *supra*, FFJJ 24-25).

³⁹ En la sentencia de 19 de marzo de 2002 (as. C-13/00, *Comisión c. Irlanda*, cit. *supra*), el Tribunal de Justicia ahonda en la línea precedente sobre la cuestión de los efectos de los acuerdos afirmando *inter alia* que «... al garantizar el respeto de los compromisos que se derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad, que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo»; en términos similares, sentencia de 30 de septiembre de 1987 (as. 12/86, *Demirel*, Rec., p. 3719, FJ 11).

⁴⁰ Actualmente, los acuerdos celebrados por la Unión con base en el vigente art. 24 UE engendran, en principio, exclusivamente la responsabilidad de la Unión en su ejecución (*vid. supra* nota núm. 9). Sólo de forma muy excepcional, podría engendrarse subsidiariamente la responsabilidad internacional de sus Estados miembros por hechos ilícitos; *vid. Informe de la Comisión de Derecho Internacional* (53 PS), 2001, A/56/10, pp. 21-38).

Existe también el supuesto del ejercicio por los Estados miembros de una competencia comunitaria en el ámbito exterior, (v. *gr.*, la celebración del Convenio núm. 170 de la OIT que, por imperativo de la propia carta constitutiva de esta Organización Internacional, no permitió la participación de la Comunidad). En este caso, los Estados miembros actuaron solidariamente en interés de la Comunidad pero, en caso de violación del acuerdo imputable a ésta última, sólo la Comunidad asumiría la responsabilidad internacional. Sobre la celebración del mencionado Convenio, *vid. el Dictamen* 2/91, del Tribunal de Justicia, de 19 de marzo de 1993, Rec., p. I-1061.

5. CONCLUSIONES

En lo concerniente a la celebración de acuerdos internacionales por la UE, ocurre con el Tratado Constitucional como con el Globo Inmóvil de Juan de la Cueva, que se elevaba pero no se movía. Ni la nueva enumeración de las bases jurídicas que impulsarán las actuaciones contractuales de la Unión, ni los —pocos— retoques a la recepción de dichos acuerdos en el ordenamiento interno, ocultan la evidencia del fortalecimiento del Consejo en el procedimiento de celebración de los mismos.

Tras la nueva emboscada intergubernamental contra el método supranacional, parece que el Parlamento y la Comisión no viajan a ningún lugar, sino que saldan este jalón de la integración confiando en que los lugares terminen viajando hacia ellos.